

# La politique de cohésion territoriale et La Turquie

## I. Introduction

La Turquie est un pays candidat à l'UE officiellement depuis 2005, avec une population de 74 724 000 habitants sur un territoire de 783562 Km<sup>2</sup> soit une densité respective de 95 habitants au km<sup>2</sup>. La population actuelle d'Istanbul est supérieure à la population actuelle de la Hongrie, 14 millions, d'où elle représente 18% de la population du pays.

Par suite la politique de cohésion territoriale comprend tous les trois dimensions pour se développer. Tout d'abord elle a une dimension régionale pour diminuer les inégalités entre les régions en utilisant les avantages économiques. La cohésion territoriale recouvre aussi une dimension transnationale dans le cadre de liens économiques, sociaux, culturels ou informationnels. La troisième dimension est une dimension politique qui vise à coordonner et intégrer les politiques publiques sectorielles.

Ce travail va s'intéresser surtout à « Comment la politique de cohésion contribue-t-elle au développement régional en Turquie? ». On va surtout s'intéresser à la dimension régionale de la Turquie, premièrement aux relations entre l'UE et la Turquie, « un amour sans définition », et puis au fonds de l'IPA vers la Turquie. Et dans un second temps nous déploierons une approche sur les « agences de développement » du pays.

## **II. L'Union Européenne et La Turquie :**

### **« Un Amour Sans Définition »**

#### **II.1. Les Relations Entre la Turquie et L'UE**

Le passage au multipartisme se fit en 1947, afin de bénéficier du plan Marshall. Puis en 1948 le pays devint un fondateur de l'Organisation Européenne de Coopération Economique. La Turquie adhère à l'OTAN en 1949. La première demande pour le Communauté économique européenne date de 1959, seulement 18 mois après l'entrée en vigueur du Traité de Rome.<sup>1</sup> La Turquie souligne rappela ainsi une nouvelle une fois sa participation à l'occident, leitmotiv depuis la création de république.

Plusieurs coups d'Etat militaires en 1960, en 1971, en 1980 aux motivations et contextes variés, résultent en l'éloignement du pays dans le processus de construction d'une Union Communautaire Européenne. Mais, cependant elle reste toujours un membre du Conseil de l'Europe sans discontinuer depuis 1949.<sup>2</sup>

Puis en 1963 l'Accord d'Ankara a été signé entre la Turquie et CEE dans le but d'une coopération seulement économique qui comprenait seulement les produits industriels. En 1987, pendant la gouvernance de Turgut Özal suit une politique d'ouverture du marché et met en place une démocratie plus stable, une nouvelle demande d'adhésion est adressée. Elle est rejetée pour diverses raisons mais surtout des critères politiques ; le bouleversement du continent européen après le chute du mur de Berlin induit une méfiance contre les élargissements.<sup>3</sup>

La participation à l'Union Douanière de Turquie en 1995 met en valeur intégration juridique à la CEE. Elle repose sur une décision du Conseil d'association entre l'Union européenne et la Turquie du 6 mars

1 Martti Ahtisaari, Kurt Biedenkopf..., « La Turquie dans l'Europe: Plus qu'une promesse? », [http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2004\\_french.pdf](http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2004_french.pdf), consulté le 1.11.2015.

2 SUAVİ AYDIN, YÜKSEL TAŞKIN, "1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi(de 1960 jusqu'à nos jours l'histoire de la Turquie)", <http://www.iletisim.com.tr/images/UserFiles/Documents/Gallery/turkiye%20tarihi.pdf>, consulté le 28.11.2015

3 Ibid.

1995, établie par l'accord d'Ankara. Les biens peuvent voyager entre les deux entités sans restrictions douanières. Elle inclut la perspective d'une adhésion ; exprimée dans le préambule par la phrase « l'appui apporté par la CEE aux efforts du peuple turc pour améliorer son niveau de vie facilitera ultérieurement l'adhésion de la Turquie à la Communauté ». Cependant, elle ne couvre pas certains secteurs économiques tels que l'agriculture, auquel des concessions commerciales bilatérales s'appliquent, ou les services et les marchés publics.<sup>4</sup>

Lors du Conseil européen d'Helsinki en 1999, la Turquie a eu le statut de candidat. Des réformes pour satisfaire aux critères de Copenhague sont mises en place et la Turquie reçoit les premiers fonds de préadhésion. En 2002, le Parti de la Justice et du Développement (AKP) avec le premier ministre Recep Tayip Erdoğan, fait campagne sur le volontarisme européen. Dès leur arrivée la peine à mort a été supprimée totalement même si elle n'était plus utilisée depuis 1984.<sup>5</sup>

Enfin en 2004 l'Union Européenne reconnaît officiellement que la Turquie satisfait aux critères de Copenhague. La question politique est résolue ; la phase juridique et technique de l'adhésion peut commencer. Les négociations sur 35 chapitres ont commencé officiellement dès le 3 octobre 2005. En 2015, 22 chapitres de négociation sur 35 ont été ouverts ; le chapitre 22 « Politique régionale et coordination des instruments structurels » est négocié depuis 2013. 8 chapitres ont été suspendus pour raison politique ; la question de Chypre et 4 chapitres ont été suspendus par la France.<sup>6</sup>

Notre travail va se concentrer sur le développement régional en Turquie mais avant cela une analyse sur les fonds de l'Union Européenne pour la Turquie est nécessaire.

---

4 Ministre des Affaires Etrangères „n ° 1/95 du conseil d'association (Union douanière de la décision)” <http://www.mfa.gov.tr/1-95-sayili-ortaklik-konseysi-karari-gumruk-birligi-karari.tr.mfa> consulté le 20.11.2015.

5 Martti Ahtisaari, Kurt Biedenkopf..., Ibid.

6 Ministère des Affaires de l'UE, „Accession Negotiations” <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=37&l=2>, consulté le 28.10.2015.

## II.2. Les Fonds de l'UE Vers la Turquie: IPA

A partir du Sommet d'Helsinki en 1999 la Turquie commence à recevoir des fonds européens comme les autres pays candidats ou candidats potentiels à l'adhésion : PHARE, CBC, ISPA, SAPARD, CARDS et l'instrument financier pour la Turquie. Tous ces instruments ont été remplacés par le Règlement (CE) numéro 1085/2006 du Conseil, l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) a été instauré pour la période budgétaire 2007- 2013.<sup>7</sup>

L'IAP vise ainsi à améliorer l'efficacité et la cohérence de l'aide, au moyen d'un cadre unique pour le renforcement de la capacité institutionnelle, de la coopération transfrontalière, du développement économique et social ainsi que du développement rural. Les aides de préadhésion soutiennent le processus de stabilisation et d'association des pays candidats et des candidats potentiels, dans le respect de leurs spécificités et des processus auxquels ils sont respectivement rattachés. La répartition des fonds entre les pays candidats et candidats potentiels est déterminée par l'UE, mais d'autre part les méthodes de la répartition des fonds, la programmation et la mise en œuvre, le suivi des projets, sont déterminés par voie de négociations entre la Turquie et l'UE, en prenant en considération spécificité de la Turquie.<sup>8</sup>

Les pays bénéficiaires de l'IAP sont répartis en deux catégories, les pays candidats à l'adhésion comme la Turquie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, qui sont éligibles aux cinq volets de l'IAP, et les pays candidats potentiels comme l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo qui ne sont éligibles qu'aux deux premiers volets qui sont les renforcements des institutions, et la coopération transfrontalière et régionale.<sup>9</sup>

Les fonds IPA alloués aux pays pour la période 2007-2013 se sont élevés à environ 9,9 milliards d'euros. 4,8 milliards d'euros de ce fonds

7 Commission Européenne, « RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN », <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-610-FR-F1-1.Pdf>, consulté le 28.10.2015.

8 Ministère des Affaires de l'UE, « TR\_EU Financial Co-operation », <http://www.ab.gov.tr/?p=5&l=2>, consulté le 21.10.2015

9 Ibid.

ont été alloués pour la Turquie, ce qui représente environ la moitié de ce montant, compte tenu de la taille de la population et de la superficie des terres (Voir le tableau 1 ci-dessous).

**Tableau 1:** La répartition des fonds de l'IAP 2007-2013 entre les pays candidats et candidats potentiels.<sup>10</sup>

Country	Fund(2007-2013) (Million Euro)	Population- 2006	Per Capita	Percentage
Croatia	998	4.443.000	225	10,0%
Macedonia	615	2.039.000	302	6,2%
Turkey	4795	72.520.000	66	48,2%
Albania	595	3.149.000	189	6,0%
Bosnia Herzegovina	656	3.843.000	171	6,6%
Montenegro	236	624.000	378	2,4%
Serbia	1386	7.425.000	187	13,9%
Kosovo	635	2.070.000	307	6,4%
Iceland*	30			0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>10.126.855.127</b>	<b>96.113.000</b>	<b>104</b>	<b>100,0%</b>

La répartition a été effectuée pour les années 2007- 2013 ; pour cette période 4795 millions d'euros sont alloués à la Turquie, soit 48% du total. Par habitant la Turquie obtient 66€, la Bosnie-Herzégovine 171 € et le Monténégro 378 €.

Aide de l'IAP comporte cinq volets à la disposition des pays candidats:

- 1 – Aide à la transition et renforcement des institutions
- 2 – Coopération transfrontalière et régionale
- 3 – Développement régional

---

<sup>10</sup> Ibid.

4 – Développement des Ressources humaines

5 – Agriculture et développement Rural <sup>11</sup>

**Tableau 2:** Fonds de l'IAP alloués à TR par des composants  
(millions d'euros) <sup>12</sup>

Répartition des fonds IPA en Turquie, prévisions annuelles, millions d'euros									
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total	En %
1 Renforcement des capacités institutionnelles	256,7	256,1	239,5	217,8	231,2	227,5	246,2	1.675	34,7%
2 Coopération transfrontalière	2,1	2,9	3,1	3,1	5,1	2,2	2,2	20,7	0,4%
3 Développement régional	167,5	173,8	182,7	238,1	293,4	356,8	378,0	1.790,3	37,0%
4 Développement des ressources humaines	50,2	52,9	55,6	63,4	77,6	83,9	96,0	479,6	9,9%
5 Développement rural	20,7	53,0	85,5	131,3	172,5	189,7	213,0	865,7	17,9%
Total	497,2	538,7	566,4	653,7	779,9	860,2	935,5	4831,6	100%
Total 2007-2013 <b>4,8 Mds</b>									

On va surtout s'intéresser au troisième point qui est le développement régional qui tient la place la plus importante dans le partage de 4795 millions d'euros. Il représente 37% du total.

Alors la répartition en Turquie :

L'une des composantes les plus importantes de l'IPA est représentée par 1675 millions d'euros. Elle comporte l'aide à la transition et le renforcement des institutions : elle est ouverte seulement à l'usage des autorités de gestion centrales. L'alignement de l'acquis, la réforme de l'administration publique, de la justice et des affaires intérieures,

11 Politique régionale, "l'instrument de la préadhésion (IAP)", [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/ipa/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ipa/index_fr.htm), consulté le 21.10.2015.

12 Ministère des Finances et des Comptes Publics de France, « Présentation de l'instrument de pré-adhésion » [http://www.tresor.economie.gouv.fr/6707\\_presentation-de-linstrument-de-pre-adhesion](http://www.tresor.economie.gouv.fr/6707_presentation-de-linstrument-de-pre-adhesion), consulté le 20.10.2015.

le développement de la société civile et les droits fondamentaux, la politique de l'environnement, l'éducation et le système de santé et la réforme des sujets de contrôle financier sont la cible principale de cette composante.

La dimension transfrontalière a une part de 20,7 millions d'euros. La cohésion transfrontalière est une coopération visant à renforcer et à développer les rapports de voisinage entre collectivités ou autorités territoriales relevant de deux ou plusieurs Etats. L'un des buts de la coopération transfrontalière est de créer des liens et des relations contractuels dans des régions frontalières afin que des solutions communes à des problèmes communs puissent être trouvées. La coopération transfrontalière est comme une préparation du développement régional après l'adhésion. Par exemple la participation au programme de coopération transfrontalière entre la Turquie et la Bulgarie, et aussi un partenariat avec le Programme du bassin de la mer Noire.<sup>13</sup>

La troisième composante qui a un budget beaucoup plus important que les autres, concerne le premier rang de la répartition budgétaire, qu'on analysera dans la deuxième grande partie. Le développement régional a la forme d'une préparation aux fonds structurels utilisables après l'adhésion, et se compose de l'Environnement, des Transports et programmes opérationnels régionaux de compétitivité. Les Ministère de l'Environnement et de l'Urbanisme, des Eaux et Forêts, des Transports, des Affaires maritimes et des Communications et le ministère de la Science, de l'Industrie et de la Technologie sont responsables des programmes opérationnels mentionnés respectivement.

Le développement de ressources humaines a un budget de 479,6 millions d'euros. Le but du développement des ressources humaines est de préparer des fonds sociaux européens dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'emploi et la stratégie de Lisbonne tout en renforçant les structures et les systèmes avec ce but. Dans l'intervalle, il est prévu de prêter attention aux principes de l'Union tels que l'emploi, l'égalité des sexes, l'inclusion sociale et l'éducation.

Le dernier volet est le développement rural, avec un budget de 865,7 millions d'euros. Dans ce cadre le soutien financier pour les entreprises opérant dans l'agriculture, l'élevage, l'alimentation, la pêche,

---

13 Ibid.

les coopératives et les associations de production par le biais de programmes de subventions, est prévu. La livraison des fonds alloués à cet égard vise à renforcer les capacités pour permettre le développement durable prenant les priorités de pré-adhésion.<sup>14</sup>

### **III. La cohésion territoriale de la Turquie**

#### **III.1. Les « Agences de Développement Régionale » en Turquie**

La division du pays a été faite sur 7 régions par rapport à leur spécificité géographique et il existe une division en 81 provinces. Mais cette division ne répondait pas aux demandes de l'Union européenne, et d'autre part la divisions de 7 grandes provinces n'était pas une séparation administrative, elle n'avait pas une utilité concrète, mais dans les livres de géographie elle facilite l'explication géographique du pays.

Dans le but d'adaptation du pays à l'Union Européenne le gouvernement en 2004 a fait voter une loi pour créer des institutions régionales, avec une nouvelle délimitation des territoires. Surtout elle visait à répondre aux attentes communautaires qui sont exprimées dans le chapitre 22 des négociations : les futurs pays membres « doivent disposer d'un cadre institutionnel et des capacités administratives appropriées pour faire en sorte que la programmation, la mise en place, le suivi et l'évaluation des projets s'opèrent de façon rationnelle et économiquement rentable du point de vue de la gestion et du contrôle financier »<sup>15</sup>

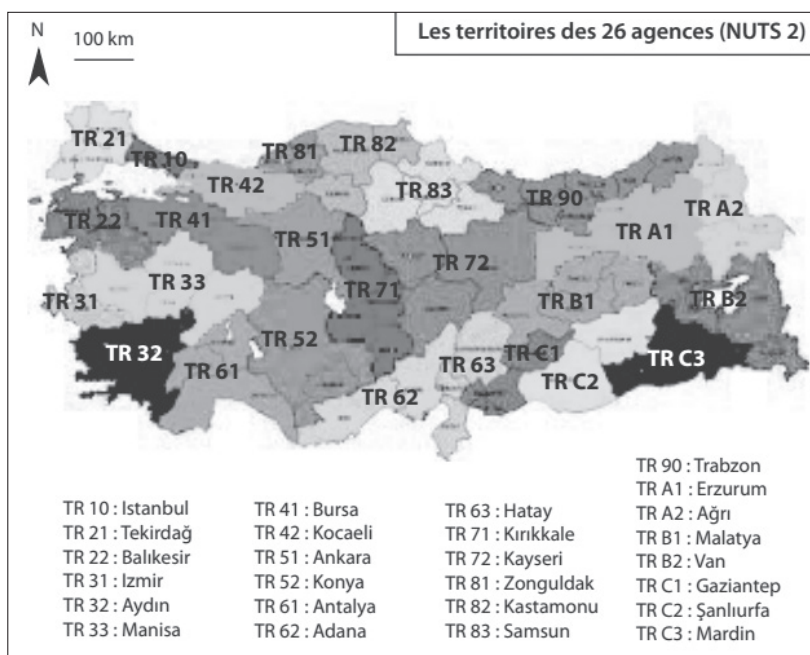
---

14 Ministère des Affaires de l'UE, Ibid.

15 Montabone Benoît, « La région entre attentes européennes et trajectoire nationale : les « agences de développement » en Turquie », <https://tem.revues.org/1899>, consulté le 21.10.2015.



**Tableau 3 : Les nouvelles structures régionales d'après la loi n°5449 du 25 janvier 2006**



Le gouvernement turc a proposé la création de 26 Agences de développement. Elles ont ainsi été mises en place par la loi n° 5197 sur l'administration spéciale de province ou la loi n° 5216 sur les municipalités métropolitaines. Elle est entrée en application en 2007. D'abord deux agences pilotes ont été créées à Izmir et à Adana-Mersin, début 2007. Après les 3 autres vagues ont été lancées en 2008, et deux fois en 2010. Fin 2010, les 26 agences sont installées et tous les secrétaires généraux ont été nommés.

Les régions créées s'appuient sur le découpage en NUTS 2 établi par l'Institut des Statistiques de Turquie en 2002 dans le but d'harmoniser le système statistique turc au système européen et en particulier à EUROSTAT.

Ces nouvelles Agences de développement ont été créées d'après des voyages d'étude en Alsace et en Angleterre, par les experts du DPT<sup>16</sup>. Ces voyages d'étude avaient pour but de combiner plusieurs modèles pour en créer un nouveau, adapté aux spécificités administratives turques.

La structure d'agence de développement répond en effet au dynamisme des milieux d'affaires dans certaines régions. Donc le DPT a mis en place des structures de lobbying pour répondre aux attentes européennes. On observe par conséquent une rencontre entre une contrainte communautaire exigeant l'existence d'un échelon régional et une aspiration locale cherchant à promouvoir une échelle supra-locale. Dans le but de favoriser le développement économique et aussi pour influencer la prise de décision nationale finale.

Deux organes majeurs composent une agence : Conseil d'Administration et Conseil de Développement. Elle est composée de 100 membres (leur composition est fixée par la loi) ; de droit, les représentants des organisations patronales et syndicales, des chambres de commerce et d'industrie, des corps de métiers organisés. Un bureau exécutif est chargé d'assurer le suivi des politiques ; l'agence est dirigée par un secrétaire général aux pouvoirs étendus. Chaque agence doit tout d'abord réaliser une étude approfondie des capacités économiques de sa région. Elle doit établir un plan régional de développement stratégique. D'autre part elle doit évaluer la qualité du travail qui est proposé par des organismes privés et publics pour les financer. L'objectif principal de ce modèle est de familiariser le public régional à une procédure administrative sur la base des projets, de la confiance et de l'évaluation pour utiliser le mieux possible les fonds européenne.<sup>17</sup>

Donc la Turquie expérimentant une nouvelle organisation a pu déstabiliser les acteurs régionaux habitués à une gestion territoriale à l'échelle régionale. Mais on ne peut pour autant conclure à une régionalisation effective, tant les obstacles nationaux sont déterminants.

---

16 DPT : Devlet Planlama Teşkilatı, Organisme de la planification d'Etats

17 Ibid.

### III.2. Les difficultés et les défis des « agences de développement régional ».

La première difficulté est l'absence de définition des régions ; officiellement il en n'existe pas. Le système provincial est composé de 81 provinces ; il permet seulement une interaction entre la province et le pouvoir central. Un pouvoir étatique centralisé depuis la création de la république. Une division en 7 grandes régions sans valeur administrative<sup>18</sup>.

Le découpage des régions basé sur une exigence statistique de seuil de population empêche la prise en compte des dynamiques métropolitaines par exemple dans la région d'Istanbul, ou la région d'Adana.

En outre la mise en concurrence de pôles pourtant complémentaires par exemple dans le tableau 3 TR C1 : Gaziantep et TR C2 : Şanlıurfa, deux régions voisines et aussi complémentaires.

En outre, il y a une opposition économique et sociale, entre un Ouest développé et un Est en retard (l'existence de la guérilla kurde a des effets négatifs sur les régions de l'Est du pays).

Enfin, on constate des contrastes économiques, démographiques et socioculturels entre villes et campagnes. Dans les années 50, la Turquie était un pays rural à 80% ; aujourd'hui 70% des Turcs habitent en ville.

## IV. Conclusion

Les fondements des agences de développement sont jetés dans les années 2004 et les installations de 26 agences sont effectives entre 2006 et 2010 ; ces progrès furent entérinés par l'ouverture du chapitre 22 de négociation.

La création des Agences de développement régional en Turquie est un arrangement institutionnel qui essaye de répondre aux demandes européennes pour l'instauration d'un échelon intermédiaire, et de

---

18 Montabone Benoît, « La cohésion territoriale en périphérie de l'Union Européenne : les enjeux du développement régional en Turquie », <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00651483/document>, consulté le 20.10.2015.

l'autre côté à un besoin grandissant de promouvoir le développement local endogène pour le gouvernement turc.

On observe effectivement la création d'un nouvel espace d'action publique, qui vise à promouvoir un territoire par la mobilisation de son tissu économique. Mais les incohérences du découpage de ces nouvelles régions et les fortes pesanteurs du système centralisé turc laissent présager une régionalisation très limitée.

## Bibliographie

- Benoît Montabone, « La cohésion territoriale en périphérie de l'Union Européenne : les enjeux du développement régional en Turquie », <https://halshs.archives-ouvertes.fr/tel-00651483/document>, consulté le 20.10.2015.
- Benoît Montabone, « La région entre attentes européennes et trajectoire nationale : les « agences de développement » en Turquie », <https://tem.revues.org/1899>, consulté le 21.10.2015.
- Commission Européenne, « RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL ET AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN », <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2014/FR/1-2014-610-FR-F1-1.Pdf>, consulté le 28.10.2015.
- Hüseyin Gösterici ve Burhan Ormanoğlu, UE „IPA” Système d'aide financière / Période 2007-2013 de mise en œuvre, Monde Budget, Volume 2, numéro 25, printemps 2007, p. 101-11
- Martti Ahtisaari, Kurt Biedenkopf..., « La Turquie dans l'Europe: Plus qu'une promesse? », [http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2004\\_french.pdf](http://www.independentcommissiononturkey.org/pdfs/2004_french.pdf), consulté le 1.11.2015.
- Ministère des Affaires de l'UE de Turquie, „Accession Negotiations” <http://www.ab.gov.tr/index.php?p=37&l=2> , consulté le 28.10.2015.
- Ministère des Affaires de l'UE de Turquie, « TR\_EU Financial Co-operation », <http://www.ab.gov.tr/?p=5&l=2> , consulté le 21.10.2015.

- Ministere des Finances et des Comptes Publics de France, « Présentation de l'instrument de pré-adhésion » [http://www.tresor.economie.gouv.fr/6707\\_presentation-de-linstrument-de-pre-adhesion](http://www.tresor.economie.gouv.fr/6707_presentation-de-linstrument-de-pre-adhesion), consulté le 20.10.2015.
- Politique regionale, "l'instrument de la préadhésion (IAP), [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/funds/ipa/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/funds/ipa/index_fr.htm), consulté le 21.10.2015.
- SUAVİ AYDIN, YÜKSEL TAŞKIN, "1960'tan Günümüze Türkiye Tarihi(de 1960 jusqu'à nos jours l'histoire de la Turquie)", <http://www.iletisim.com.tr/images/UserFiles/Documents/Gallery/turkiye%20tarihi.pdf>, consulté le 28.11.2015